SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland

Vallée, Dirk; Brandt, Tobias; Fürst, Dietrich; Konze, Heinz; Priebs, Axel; Schmidt, Petra Ilona; Scholich, Dietmar; Tönnies, Gerd

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Vallée, D., Brandt, T., Fürst, D., Konze, H., Priebs, A., Schmidt, P. I., ... Tönnies, G. (2012). Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland. In D. Vallée (Hrsg.), *Strategische Regionalplanung* (S. 170-190). Hannover: Verl. d. ARL. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337108

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Dirk Vallée, Tobias Brandt, Dietrich Fürst, Heinz Konze, Axel Priebs, Petra Ilona Schmidt, Dietmar Scholich, Gerd Tönnies

Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland

S. 170 bis 190

Aus:

Dirk Vallée (Hrsg.)

Strategische Regionalplanung

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237

Hannover 2012

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Dirk Vallée, Tobias Brandt, Dietrich Fürst, Heinz Konze, Axel Priebs, Petra Ilona Schmidt, Dietmar Scholich, Gerd Tönnies[1]

Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland

Gliederung

1 Einleitung
2 Produkte und Prozesse einer Strategischen Regionalplanung
2.1 Monitoring, Kommunikation, Öffentlichkeitsdialog als Daueraufgabe
2.2 SWOT-Analysen und Identifikation der Herausforderungen
2.3 Vision, Leitbilder und Entwicklungsziele
2.4 Akteursanalysen und aktive politische Mitwirkung
2.5 Entwicklungskonzept mit regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen
2.6 Bildung strategischer Partnerschaften und Einbeziehung von Trägern der Umsetzung
2.7 Handlungs- und Umsetzungskonzept
3 Strategische Regionalplanung als Baukastensystem
3.1 Bausteine der Strategischen Regionalplanung
3.2 Mehrwert der Strategischen Regionalplanung durch eine enge Verzahnung der Bausteine
4 Fazit
Literatur

1 Einleitung

Regionalplanung weist aufgrund ihrer Überörtlichkeit und Überfachlichkeit regelmäßig einen hohen regionalspezifischen Wissens- und Informationsstand auf. Daher ist sie besonders geeignet, Antworten auf die zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung aus dem demografischen Wandel, dem Klimawandel sowie der Globalisierung und Individualisierung (vgl. Teil I, Kapitel 1.1) zu formulieren. Weniger vorteilhaft ist ihre inhaltliche Komplexität, die sich in sehr umfassenden Aussagen und mitunter wenig wirksamen oder wenig umsetzungsbezogenen Festlegungen widerspiegelt.

Die dargestellten nationalen und europäischen Fallbeispiele (vgl. Teil II) zeigen, dass es durch eine Zusammenführung regionaler und regionalplanerischer Handlungskonzepte mit der Umsetzung gelingen kann, die häufig abstrakten regionalplanerischen Konzepte verständlicher und ihren Nutzen deutlicher zu machen. Zudem gewinnt die öffentlichkeitswirksame und kommunikative Ebene des Planungsprozesses gegenüber der bisherigen, eher auf Regulierung fokussierten Arbeitsweise spürbar an Bedeutung.

[1] Dirk Vallée hat die Diskussionsergebnisse des Arbeitskreises zu diesem Kapitel zusammengefasst.

Aufgrund der Komplexität der Handlungsfelder und ihrer Verzahnung ist es dabei erforderlich, unter Berücksichtigung der zu erfüllenden Aufgaben und der verfügbaren Ressourcen Prioritäten zu setzen und diese dann auch aktiv anzugehen. Zur Vereinfachung der Prozesse, zur Entlastung der eigenen Organisation sowie zur Einbindung strategischer Partner und Verbündeter sind für die Handlungsfelder relevante Akteure zu integrieren. Hilfreich ist hierbei eine gezielte Moderation des Prozesses. Die wesentliche Aufgabe einer solchen Strategischen Regionalplanung liegt in der Formulierung der Prioritäten sowie der Benennung der vorrangigen Handlungsfelder mit klar formulierten Umsetzungsaufträgen an einzelne Akteure, eventuell auch an sich selber. So kann das Profil geschärft und die Wahrnehmung der Regionalplanung verbessert werden. Zudem entsteht die Chance, nicht nur den Nutzen zum Wohle der Allgemeinheit besser erkennbar werden zu lassen, sondern auch die Stärken effizienter auszuschöpfen und damit die Akzeptanz zu steigern.

Unter Strategischer Regionalplanung wird im Folgenden ein neues Planungsverständnis beschrieben, das durch eine zielbezogene Steuerung mit einer räumlichen Entwicklungsperspektive und deren Umsetzung charakterisiert ist. Sie ist ganzheitlich, prozessorientiert und umfasst eine Reihe von Tätigkeiten, die jeweils in Produkte münden. Kern der Strategischen Regionalplanung ist, die Entwicklungsaufgabe in einem kooperativen Prozess mit Partnern umzusetzen. Die in Teil I, Kapitel 1.2 beschriebenen Beispiele mit konkretem Bezug zur Fläche, wie z. B. die Sicherung der Daseinsvorsorge, Schutz- und Anpassungsstrategien an den Klimawandel oder die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, machen deutlich, dass dort ein Regelungsbedarf sowie eine Notwendigkeit zum Konfliktmanagement gegeben sind. Das macht ein Ordnungssystem erforderlich, das insbesondere durch Grundsätze und verbindliche Ziele der Raumordnung gebildet werden kann. Mangels Alternativen mit gleicher Bindungskraft behält die traditionelle Regionalplanung insoweit auch weiterhin ihre Bedeutung und Notwendigkeit. Informelle Prozesse allein, z. B. zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels, sind nicht oder nur selten in der Lage, Fehlhandlungen (absichtlich oder durch Unterlassen) zuverlässig zu sanktionieren, da die informellen Regelungen letztlich nur schwer gegen den Widerstand Einzelner vollstreckbar sind. Diesem Mangel begegnen Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Zudem bieten Ziele und Grundsätze aufgrund ihrer Entstehung in formal geregelten Planverfahren den Vorteil von Transparenz und Planungssicherheit für alle Beteiligten (Konze, Schmidt 2011). Durch verbindliche Ziele ist der Rahmen klar abgesteckt, eine Gleichbehandlung gewährleistet und damit die Gefahr intransparenter Aushandlungsprozesse deutlich reduziert.

Im Folgenden wird zunächst die Funktionsweise der Strategischen Regionalplanung mit einer Fokussierung auf die einzelnen Prozesse und Produkte beschrieben. Dabei werden zur Verdeutlichung ausgewählte Beispiele aus Deutschland und Europa herangezogen. Eine umfassende Darstellung der jeweiligen Situation in den untersuchten Regionen oder allen Regionen Deutschlands würde das Verständnis erschweren und hätte den Rahmen der Arbeit gesprengt. Zudem besteht nicht der Anspruch, den erwähnten Regionen einen Hinweis auf Stärken und Schwächen ihres eigenen Tuns zu geben.

Auf der Basis des Verständnisses von Funktionen, Prozessen und Produkten der Strategischen Regionalplanung erfolgt die Benennung der einzelnen Elemente als Bestandteile eines Baukastens. Das Baukastenprinzip soll so verstanden werden, dass der Baukasten mit all seinen Elementen eine Strategische Regionalplanung in idealtypischer Form ermöglicht, es aber gleichzeitig den Regionen erlaubt, sich nach eigenen Kriterien und eigenem Verständnis einzuordnen. Jede Region kann sich aller oder einzelner Elemente des Baukastens bedienen und so ihre nächsten Schritte auf einem Weg zu einer Strategischen Regionalplanung als Motor zu einer effektiven regionalen Entwicklungsperspektive wählen. Der Arbeitskreis ist sich bewusst, dass es angesichts der organisatorischen Vielfalt, der speziellen Herausforderungen in den Regionen sowie der politischen Interessenlagen in den Ländern und Regionen der Bundesrepublik nicht *eine* allgemeingültige Lösung geben kann. Deswegen muss nicht jedes Produkt und jeder Schritt des hier gezeigten Baukastens in Angriff genommen werden. Das macht die Strategische Regionalplanung für Regionen unabhängig von ihren derzeitigen Kompetenzen, ihrem Organisationsgrad und dem jeweiligen politischen Gestaltungswillen attraktiv und anwendbar.

2 Produkte und Prozesse einer Strategischen Regionalplanung

Strategische Regionalplanung strebt eine zielbezogene Steuerung und deren Umsetzung an und versteht sich damit als ein Planungsprozess, der zielorientiert, überörtlich, überfachlich, entwickelnd, ordnend, sichernd und ausgleichend ist. Sie besteht aus Tätigkeiten bzw. Prozessschritten, die in Ergebnisse bzw. Produkte münden.

Unter dem Aspekt einer modernen und prozessorientierten Planung sind folgende *Prozessschritte im Rahmen der Strategischen Regionalplanung* erforderlich:

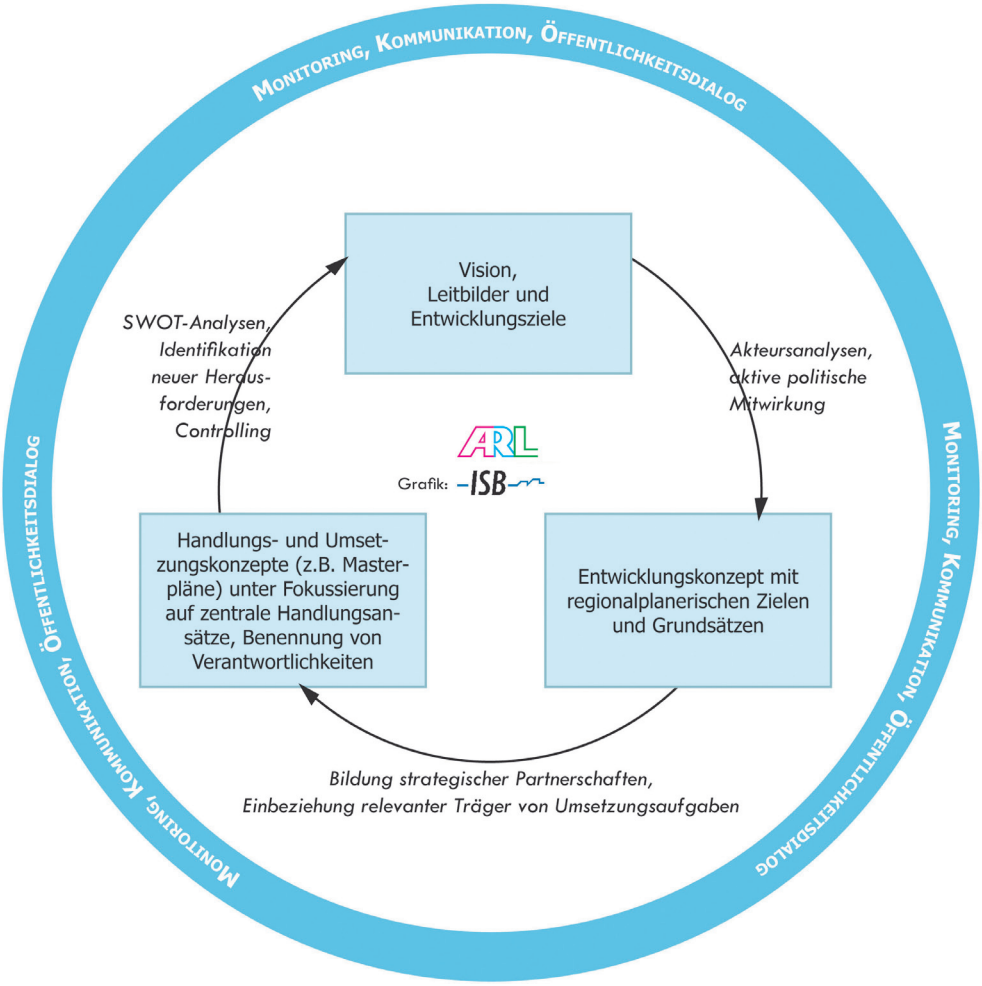
- Zentrale Prozesselemente sind *das Monitoring, die Kommunikation und die Öffentlichkeitsbeteiligung* als ständige Aufgaben auf allen Handlungsstufen.
- Darüber hinaus erfolgen *Akteursanalysen* zur Identifikation der Handlungsfelder sowie eine *aktive politische Mitwirkung* auch an kontroversen Diskussionen.
- Zudem sind die *Bildung strategischer Partnerschaften* sowie die *Einbeziehung relevanter Träger von Umsetzungsaufgaben* wichtige Bausteine des Umsetzungskonzeptes bzw. dienen der Vorbereitung desselben.
- Das dauerhafte Regionalmonitoring bildet die Grundlage sowohl für *SWOT-Analysen* und die *Identifikation neuer Herausforderungen* als auch für ein daraus abgeleitetes *Controlling*.

Die Ergebnisse der einzelnen Prozessschritte stellen die *Produkte einer Strategischen Regionalplanung* dar und lassen sich vor dem Hintergrund der heute auch in den öffentlichen Verwaltungen gebräuchlichen Steuerungsinstrumente und -begriffe wie folgt charakterisieren:

- Auf der Basis einer SWOT-Analyse erfolgt die Definition von längerfristigen *Visionen, Leitbildern und Entwicklungszielen* für eine Region.

- Darauf aufbauend wird ein *Entwicklungskonzept* für die Region/den Raum mit einer Schwerpunktsetzung auf zentrale Handlungsansätze (strategische Komponente) unter *Nutzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung* zur Regulierung bei Maßnahmen mit Flächenbezug formuliert.
- Abschließend erfolgt die Erarbeitung eines *Handlungs- und Umsetzungskonzeptes* mit der Benennung von Verantwortlichkeiten unter Berücksichtigung der Ressourcen und der Umsetzungsorganisationen.

Abb. 1: Elemente der Strategischen Regionalplanung (Produkte und Prozesse)



Quelle: eigene Darstellung, Grafik ISB, RWTH Aachen

Die Strategische Regionalplanung umfasst in ihren Produkten und Prozessen Elemente der traditionellen Regionalplanung wie Regionalpläne oder Masterpläne, das

klassische Gegenstromprinzip oder gesetzlich vorgeschriebene Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung und das Monitoring. Sie wird darüber hinaus insbesondere zur Umsetzung erweitert um neue Elemente wie Umsetzungskonzepte, vertiefte Akteursanalysen, die Bildung strategischer Partnerschaften bis hin zu Förderanreizen. Die Prozesse sind dabei insbesondere zur inhaltlichen Untermauerung und Überwachung von Erfordernis und Planerfolg, der Partizipation, aber auch der Herstellung von Akzeptanz unbedingt erforderlich.

Die Produkte der Strategischen Regionalplanung bauen aufeinander auf. Schon bei der Formulierung der Leitbilder und Entwicklungsziele sind die Handlungsmöglichkeiten unmittelbar zu berücksichtigen, denn eine Formulierung von nicht steuerbaren oder nicht umsetzbaren Zielen würde eine strategische Planung ins Leere laufen lassen. Gleiches gilt für die einzelnen Prozesselemente. Auch diese sind eng miteinander verzahnt.

Die *zentralen Produkte* sind die in Abbildung 1 in den Kästen dargestellten funktionalen Elemente „Vision, Leitbilder und Entwicklungsziele", „Entwicklungskonzept mit regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen" sowie „Handlungs- und Umsetzungskonzepte". Die *zentralen Prozesse* umfassen zum einen im äußeren Umkreis die ständigen und umfassenden Aktivitäten „Monitoring, Kommunikation und Öffentlichkeitsdialog" und zum anderen die an den kreisbildenden Pfeilen dargestellten „SWOT-Analysen, Identifikation neuer Herausforderungen, Controlling", „Akteursanalysen, aktive politische Mitwirkung" sowie „Bildung strategischer Partnerschaften, Einbeziehung relevanter Träger von Umsetzungsaufgaben".

Strategische Regionalplanung bedeutet also eine auf – von der Region und für die Region bestimmte – Ziele und Schritte fokussierte Integration verschiedener Funktionen und Prozesse. Die wesentlichen Elemente und Schritte werden im Folgenden beschrieben und durch Beispiele verdeutlicht.

2.1 Monitoring, Kommunikation, Öffentlichkeitsdialog als Daueraufgabe

Die Strategische Regionalplanung ist dauerhaft und prozessorientiert. Ausgangs- und Endpunkt sind die Raumbeobachtung und das Monitoring. Sie ist kontinuierlich von einer Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet. Diese Schritte liefern wichtige Informationen über die Raumstruktur und -entwicklung, auf deren Basis die Akteure informiert und eingebunden werden. Mit diesem umfassenden methodischen Ansatz wird erreicht, dass die Entwicklung einer Region über ihren gesamten zeitlichen Verlauf und in ihrer gesamten auf räumliche Inhalte bezogenen Breite ins Auge gefasst werden kann.

Wesentliche Neuerung und Kern der Strategischen Regionalplanung ist der Anspruch, die zentralen Bestimmungsfaktoren und Herausforderungen einer regionalen Entwicklung hinsichtlich ihrer Themen, Akteure, Abläufe und Entscheidungsmechanismen im Zusammenspiel zu sehen, zu bewerten und planvoll umzusetzen bzw. die Umsetzung zu begleiten. So können Visionen, Leitbilder und Entwicklungsziele, das Entwicklungskonzept sowie Handlungs- und Umsetzungskonzepte aufeinander bezogen werden und zu einer nachhaltigen Entwicklung der Region miteinander verbunden werden.

Wichtig dazu ist, die Visionen und Konzepte zu erläutern, die Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit dauerhaft zu informieren, sie einzubinden und mit ihnen zu kommunizieren.

Mit dem Monitoring wird die Grundlage dafür geschaffen, etwaige Fehlentwicklungen zu diagnostizieren und bei Bedarf gegenzusteuern. Damit erhält das Monitoring als Ausgangspunkt für die Formulierung der Herausforderung bzw. von Visionen, Leitbildern und Entwicklungszielen eine zentrale Bedeutung und bildet die Grundlage für das operative Handeln. Es ist eine wichtige Basis, um die Steuerung durch die Entwicklungsziele sowie die Wirkung der einzelnen Konzepte verfolgen und überprüfen sowie bewerten zu können.

Für die Umsetzung bildet das bekannte Gegenstromprinzip ein gutes Beispiel dieser zu allen Stufen der Strategischen Regionalplanung gehörenden Prozesse. Indem der Träger der Regionalplanung seine Analysen und Interpretationen vorbereitet und allen Beteiligten zur Verfügung stellt, erhalten diese einen Überblick und eine Erstbewertung, zu der sie dann Stellung nehmen können. Die Stellungnahmen fließen in die Überarbeitung der Unterlagen bzw. in den nächstfolgenden Schritt ein.

Im Hinblick auf die Minimierung oder Vermeidung von Konflikten und die Steigerung der Akzeptanz kommt der Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung schon zu einem frühen Zeitpunkt eine zentrale Bedeutung zu. Entscheidend ist, einen dauerhaften Dialogprozess auf Augenhöhe zwischen den Akteuren und der Regionalplanung zu initiieren und zu erhalten. Dabei müssen Sprache und Darstellungsformen angepasst und die Komplexität der Zusammenhänge und Informationen strukturiert und nachvollziehbar vermittelt werden. Zudem müssen der Entscheidungsprozess, seine Wege und Inhalte sowie Zwischenschritte mit ihren Bindungswirkungen dargestellt und kommuniziert werden. Nur so ist die erforderliche Transparenz gewährleistet, um die Akzeptanz von Entscheidungen zu erreichen und einen dauerhaften, vertrauensbildenden Kommunikationsprozess zu führen.

Der Kommunikations- und Beteiligungsprozess ist angesichts der verschiedenen Prozessschritte und Produkte mehrstufig anzulegen. In den einzelnen Schritten sind unterschiedliche Wissensstände vorhanden, erforderlich und zu vermitteln. Die Basis wird in dem jeweils vorherigen Schritt gelegt, also z. B. in der SWOT-Analyse für die Formulierung von Vision und Zielen oder bei den Akteursanalysen bzw. der Bildung von Partnerschaften für das Entwicklungs- und anschließende Umsetzungskonzept. Wie erkennbar, sind unterschiedliche Zielgruppen zu adressieren, z. B. politische oder administrative Ebenen, Träger bestimmter Aufgaben, die Fachöffentlichkeit (z. B. Wirtschaft und Umweltverbände) oder die breite Öffentlichkeit bzw. die Gesellschaft.

Im Rahmen zielgruppenorientierter Ansätze bei der Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich unterschiedliche Formate, Medien und Sprachformen anwenden. So ist z. B. eine Kommunikation und Beteiligung der Fachöffentlichkeit im Rahmen von Tagungen, Foren oder Einzelansprachen denkbar. Beispiele dazu sind die Veranstaltungsreihe „Quo-Vadis Region Stuttgart“ (www.region-stuttgart.org/quo-vadis) in den Jahren 2005 und 2006 oder die Expertengespräche im Rahmen des

Stadtentwicklungsprozesses Hannover City 2020+ (www.hannover.de/han2020). Die Öffentlichkeit kann parallel über die Tagespresse, das Internet oder andere regional verbreitete Medien informiert werden. Je konkreter es zu Festlegungen kommt, umso stärker muss der Öffentlichkeit eine Chance zur direkten Beteiligung gegeben werden. Dieses kann durch Bürgerforen in Teilräumen einer Region mit breiten oder speziellen thematischen Schwerpunkten (www.region-stuttgart.org/raum-fuer-zukunft), durch publikumsöffentliche Veranstaltungen, per E-Mail oder auch durch klassische Beteiligungsarten wie schriftliche Stellungnahmen oder „zur Niederschrift" erfolgen.

Die Strategische Regionalplanung sollte hier im Sinne der Transparenz, der präventiven Konfliktminimierung und der Akzeptanzsteigerung keine Scheu zeigen, sowohl zeitgemäße als auch neue und innovative Wege zu gehen. Die Politik und die jeweiligen Entscheidungsträger sind in allen Stufen durch die Information in den jeweiligen Gremiensitzungen, die Teilnahmemöglichkeit an Veranstaltungen oder die Übernahme einer aktiven Rolle im Rahmen von Podiumsdiskussionen, Chats bzw. Statements in Veranstaltungen oder Medien einzubeziehen.

2.2 SWOT-Analysen und Identifikation der Herausforderungen

Der erste wesentliche Prozess beim Einstieg in die Strategische Regionalplanung ist eine auf die Region bezogene Stärken-Schwächen-Chancen-Risiko-Analyse (z. B. SWOT-Analyse im Zusammenhang mit dem Raumkonzept und Masterplan Gotthard, vgl. Teil II). Daraus können besondere Begabungen und Potenziale, aber auch spezielle Herausforderungen abgeleitet werden. Die SWOT-Analysen können auf der Basis bestehender Monitoring-Systeme bzw. regionalspezifischer Indikatoren erfolgen. Die Bewertung der Ergebnisse des Monitoring ist der erste politische Prozessschritt, der über eine umfassende Information der Öffentlichkeit und eine intensive Kommunikation mit den politischen Entscheidungsgremien führt. Ziel ist die Klärung der Frage, ob bestehende Ziele beibehalten werden sollen oder neue Ziele zu formulieren sind. Mithilfe von Qualitätsmerkmalen, Zielerreichungsgraden und Eingriffsschwellen können die dafür erforderlichen Eingriffs- und Nachsteuerungserfordernisse abgeleitet werden, wie es am Beispiel der Umweltprüfung für die Regionalplanung beschrieben wurde (Regener et al. 2006; Heiland, Vallée 2006).

Für die Strategische Regionalplanung kommt es darauf an, aus der Vielzahl denkbarer Indikatoren die relevanten und geeigneten Indikatoren zur Fokussierung auf zentrale Handlungsansätze zu identifizieren und für diese das Monitoring durchzuführen. Auf dieser Basis können dann als erstes Produkt eine für die Region spezifische Vision sowie Leitbilder und Entwicklungsziele abgeleitet werden. Dabei ist der Bezug auf die spezifischen Herausforderungen in der jeweiligen Region besonders wichtig, um passgenaue Handlungskonzepte sowie den späteren Umsetzungsbezug verdeutlichen zu können.

Als besondere Herausforderung in diesem Schritt ist zu sehen, dass die Betroffenheiten der Akteure, die Handlungsmöglichkeiten der Entscheidungsträger und das Interesse der Öffentlichkeit deutlich gemacht werden muss. So sollten die zentralen Ansatzpunkte für die zu entwerfenden Konzepte herausgearbeitet werden. Dadurch wird die Basis für das Interesse an den aufgeworfenen Fragen und für die Darlegung der eigenen Hand-

lungsoptionen und Zuständigkeiten gelegt und es wird Akzeptanz für zu entwerfende Konzepte und deren spätere Umsetzung geschaffen. Zudem können die Akzeptanz und die Beteiligung in den späteren Partizipationsprozessen verbessert werden.

Als Beispiele können die in der Region Stuttgart zur Vorbereitung der Fortschreibung des Regionalplans im Jahr 2005 durchgeführte Veranstaltungsreihe „Quo-Vadis" (www.region-stuttgart.org/quo-vadis) oder die Partizipationsprozesse in der Region Stockholm mit Konferenzen und Symposien sowie bei der Erarbeitung des Raumkonzepts und Masterplans Gotthard in der Region Graubünden mit Workshops, Arbeitsgruppen und Zukunftskonferenz (vgl. Teil II) dienen.

Ausgehend von Befunden und Analysen in der eigenen Region war das jeweilige Ziel, mit den regionalen Akteuren (Kommunen, Kammern, Verbänden etc.) die besonderen Herausforderungen zu erarbeiten und sich auf solche mit besonderer Bedeutung für die Region zu einigen. Die Veranstaltungen wurden für die Zielgruppe der Fachöffentlichkeit durchgeführt. Zusätzlich fand eine öffentliche Berichterstattung in den Medien (im Wesentlichen in den regionalen Zeitungen) statt und die Inhalte wurden im Internet öffentlich zugänglich dokumentiert. Der regionale Planungsträger hatte die Aufgabe, die Analysen vor- und aufzubereiten, die Veranstaltungen zu organisieren und zu dokumentieren. Im Rahmen der Symposien wurden die eigenen Analysen und Lösungsbeispiele aus anderen Räumen vorgestellt, um den beteiligten regionalen Akteuren die potenziellen eigenen Handlungsoptionen aufzuzeigen und damit die Grundlagen für die Formulierung einer Vision sowie von Leitbildern und Entwicklungszielen zu legen.

Solche Beispiele sind bisher nur wenig dokumentiert sowie kaum umfassend und systematisch aufbereitet. Für die Akzeptanz des gesamten Planungsprozesses sowie für die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sind gerade die Dokumentation sowie die systematische und nachvollziehbare Darstellung der Analysen und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen besonders wichtig. Durch technische Hilfsmittel wie Geografische Informationssysteme und durch die Umsetzung der europäischen INSPIRE-Richtlinie sind Verbesserungen bei der Darstellbarkeit, Datentransparenz und -verfügbarkeit zu erwarten.

2.3 Vision, Leitbilder und Entwicklungsziele

Zweites Element der Strategischen Regionalplanung und erstes zentrales Produkt ist die Formulierung einer Vision sowie von Leitbildern und Entwicklungszielen. Diese können und müssen unterschiedlich konkret sein. Um eine regionale Akzeptanz zu erfahren, sollten sie jedoch unbedingt einen regionalen Bezug aufweisen, um nicht beliebig zu wirken. Zunächst sind Entwürfe erforderlich, die mit der Öffentlichkeit, den relevanten regionalen Akteuren und mit den Entscheidungsträgern zu diskutieren und so weiterzuentwickeln sind, dass sie in Entwicklungs- und Handlungskonzepte umgesetzt werden können.

Dabei empfiehlt sich, die Leitbilder und Entwicklungsziele zu visualisieren, um sie eingängig und leicht verständlich darstellen und kommunizieren zu können. Kurze, grafisch eingängig aufbereitete Beispiele dazu sind in Teil II in den Beiträgen aus Däne-

mark, London, den Niederlanden und der Schweiz wiedergegeben. Die Darstellungen lassen schnell und einleuchtend die relevanten Themen erkennen, die später im Regionalplan, im Entwicklungskonzept, durch regionalplanerische Ziele und Grundsätze bzw. im Handlungs- und Umsetzungskonzept konkretisiert werden.

In Teil II wird am Beispiel des Regionalplans RUFS 2010 für die Region Stockholm die Verzahnung zwischen einer Vision, daraus abgeleiteten Zielen und Umsetzungsstrategien plastisch. Die Vision der schwedischen Hauptstadtregion ist, Europas attraktivste Großstadt zu sein. Daraus wurden als Zielfelder u. a. Integration, Wachstum, Lebensqualität und Ressourceneffizienz abgeleitet, die die Grundlagen für regionalplanerische Strategien wie eine nachhaltige Vergrößerung der Kapazitäten im Bereich Verkehr, die Sicherung kultureller Werte und die Weiterentwicklung einer polyzentrischen Region darstellen. Zur letztgenannten Strategie finden sich im RUFS 2010 konkrete raum- und siedlungsstrukturelle Festlegungen (regionale Kernbereiche, teilregionale Stadtkerne und regionale Siedlungsbereiche mit Ausbaupotenzial, regionale Grünzüge und regionale Verkehrs- und Gewerbeflächen sowie Festlegungen zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen im Transportsystem). Da die Region neben der Zuständigkeit für die Regionalplanung auch Träger des ÖPNV sowie von Krankenhäusern, Bildungseinrichtungen und der Wirtschaftsförderung ist, konnten der Ausbau des S-Bahn-Netzes und die Standortentwicklung eines großen Krankenhaus- und Universitätsstandortes auch zeitlich miteinander verzahnt werden.

Das Beispiel London (vgl. Teil II) zeigt exemplarisch, wie die „Regional Spatial Strategies“ grafisch visualisiert werden können und daraus inhaltliche Visionen in Zielen und Grundsätzen abgeleitet werden. Diese stellen dann das politische Programm des Bürgermeisters dar. Dabei werden insbesondere Strategien zur Nachverdichtung, für Neuansiedlungsräume und die Verkehrsinfrastruktur adressiert, deren Umsetzung dann über Developer erfolgt.

Am Beispiel der Region Mittleres Mecklenburg/Rostock ist beschrieben (vgl. Teil II), wie ausgehend vom bereits vorhandenen Hafen und seiner Bedeutung das Leitbild „innovativ, maritim, naturnah“ entwickelt wurde und die Vision einer „Regiopole“ sowie eines “Tores zur Batic Sea“ entwickelt wurde. Die daraus abgeleiteten Ziele liegen u. a. in Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Sicherung von Flächen im Hafen und für die Hafenwirtschaft, deren Entwicklung sodann von einem aktiven Regionalmanagement begleitet werden muss. Zusätzlich wird als Strategie eine politische Positionierung neben den Metropolregionen als Regiopole erreicht, um die Wahrnehmung auf der nationalen und internationalen Bühne zu steigern.

2.4 Akteursanalysen und aktive politische Mitwirkung

Ausgehend von Vision, Leitbildern und Entwicklungszielen sind in einem dritten, konkretisierenden Schritt der Strategischen Regionalplanung ein Entwicklungskonzept sowie ein Handlungs- und Umsetzungskonzept abzuleiten. Dazu bedarf es allerdings kompetenter und relevanter öffentlicher und privater Partner, da eine umfassende Umsetzung sämtlicher Maßnahmen kaum von einer Organisation alleine geleistet werden kann. Da in den verschiedenen Bereichen der räumlichen Entwicklung Abhän-

gigkeiten und Wechselwirkungen bestehen, bedarf es einer Abstimmung sowie der politischen Benennung von Prioritäten hinsichtlich der Themen, Partner und Abläufe.

Vor diesem Hintergrund kommt den Akteursanalysen sowie der aktiven politischen Mitwirkung eine besondere Bedeutung zu. Sie bilden die Grundlagen für die Konzentration auf die zentralen Themenfelder und Handlungsansätze, die später zu entwickelnden Umsetzungskonzepte sowie die zu bildenden strategischen Partnerschaften mit den relevanten Trägern von Planungen und Maßnahmen. Solche Akteursanalysen müssen umfassend und systematisch angelegt sein. Auswahlkriterium sollte der größtmögliche Nutzen sein, den ein oder mehrere Akteure für das Wohl der Region und die Umsetzung der Vision beitragen können und wollen. Die Auswahl und Einbindung gelingt am ehesten, wenn den potenziellen Partnern Gelegenheit gegeben wird, sich aktiv mit ihren Vorstellungen am Diskussionsprozess zu beteiligen und darauf aufbauend auch Verantwortung zu übernehmen. So ist es möglich, strategische Partnerschaften einzugehen und erfolgreiche Allianzen zu bilden.

Bisher fanden Akteursanalysen und die Bildung strategischer Partnerschaften eher zufällig und anlassorientiert sowie mit engen Zielsetzungen statt, z. B. bei der Ausweisung von Gewerbestandorten zusammen mit Kammern oder zur konkreten Durchsetzung von Umweltzielen zusammen mit Umweltverbänden. Derartige einseitige Koalitionen bergen jedoch die Gefahr, andere relevante Gruppen auszuschließen bzw. als Ergebnis der anlassbezogenen Kooperation wichtige Partner für andere Planungen und Maßnahmen zu verprellen. Auch die Auswahl sogenannter „Premiumpartner" und eine enge Kooperation mit diesen ist gründlich abzuwägen. Selbst wenn das Ziel darin besteht und erreichbar ist, die Umsetzung zu beschleunigen, birgt das die Gefahr von Ausgrenzung, Missverständnissen und Protesten, wenn die übrigen Partner auf die allgemeinen Beteiligungsrechte verwiesen werden.

Die unvoreingenommene Öffentlichkeitsbeteiligung und die aktive politische Mitwirkung der zuständigen Gremien sind für den erfolgreichen Prozessablauf an dieser Stelle zudem unabdingbar. Dies gilt nicht nur aus formalen Gründen, sondern erfolgt vor allem vor dem Hintergrund, dass in diesem Schritt übergeordnete Ziele und Grundsätze der Landesplanung aufzugreifen sind und in verbindliche Ziele und Grundsätze der Regionalplanung überführt werden. Es ist zu empfehlen, dies nicht als lästige Pflichtaufgabe zu betrachten, sondern darin gerade die Chancen einer besseren Wahrnehmung von Erfordernis und Nutzen der Ziele und Grundsätze und damit einer besseren Akzeptanz zu sehen. Konkrete Bezüge zwischen den allgemeinen Zielen und der Lebenswirklichkeit sollten außerdem verdeutlicht werden (vgl. Teil I, Kapitel 1.2).

Qualifizierte Akteursanalysen und die aktive Beteiligung der politischen Gremien bieten so die Möglichkeit, strategische Partner für die Regionalplanung zu gewinnen, die relevanten Träger von denkbaren Umsetzungsaufgaben zu identifizieren und diese mit politischer Rückendeckung in den Planungs- und Umsetzungsprozess einzubinden. Dadurch erhalten die von der Strategischen Regionalplanung angestoßenen Entwicklungen eine größere Umsetzungschance. Die dauerhafte und intensive Zusammenarbeit mit den strategischen Partnern verleiht somit nicht nur den Trägern der Regionalplanung ein höheres politisches Gewicht, sondern steigert auch die Akzeptanz und die Durchschlagskraft der gemeinsam entwickelten Planungen und Maßnahmen.

Wie in Teil II am Beispiel der Schweiz dargelegt wurde, stellt das Raumkonzept Gotthard in der Region Graubünden einen Beitrag zu einer solchen besseren Zusammenarbeit auf politisch-strategischer (Bund, Kantone, Regionen) und operativer Ebene (Netzwerke der Gemeinden und der privaten Akteure) dar. Ein wesentliches Element des Raumkonzepts und seiner Prozesse sind die Akteursnetzwerke. In Workshops mit kantonalen und regionalen Vertretern ging es u. a. um die Entwicklung von Vorstellungen über die weitere gemeinsame Zusammenarbeit und um die Verankerung in planerischen Instrumenten. Die Bildung von Akteursnetzwerken und der umfassende Dialog mit der Öffentlichkeit haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die Beteiligten bereit waren, Verantwortung bei der Weiterentwicklung und Umsetzung des Konzepts zu übernehmen. Ähnlich wurde auch in der Region Hochrhein-Bodensee bzw. der Metropolregion Rhein-Neckar vorgegangen.

2.5 Entwicklungskonzept mit regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen

Ein zentrales und bereits bewährtes Produkt der Strategischen Regionalplanung stellt das Regionale Entwicklungskonzept dar, das die heute als Regionalplan oder regionales Raumordnungsprogramm bekannten Dokumente ablöst. Es enthält regionalplanerische Ziele und Grundsätze, die auf den Leitbildern und Entwicklungszielen basieren und diese räumlich konkretisieren. Hier sind die Entwicklungs- und die Ordnungsaufgabe miteinander verzahnt, indem die Ziele und Grundsätze der Raumordnung das Gerüst und die Leitlinien der räumlichen und flächenbezogenen Entwicklung bilden.

Wichtige Elemente des neuartigen Regionalen Entwicklungskonzeptes sind die inhaltlich und räumlich konkreten Ziele und Grundsätze zur Siedlungsentwicklung, Freiraumentwicklung und zur Entwicklung der Infrastruktur. Die textlichen und zeichnerischen Darstellungen zeigen die Möglichkeiten, aber auch Grenzen der räumlichen Entwicklung künftiger Raumnutzungen auf. Der Schutz der ökologischen Grundfunktionen sowie die Sicherung und Standortvorsorge für Einrichtungen der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge stehen hier im Mittelpunkt. Diese haben verbindlich zu erfolgen, denn eine Verletzung der Schutz- und Sicherungsziele lässt Nachteile für den Raum und seine Entwicklungsperspektiven erwarten. Dabei sind gewisse Abstraktionen und Entfrachtungen gängiger Planinhalte möglich und sinnvoll, sie sind auch bereits vorgenommen worden. Die Erfordernisse und die Begründungen sollten durch die Kombination von Text, Karten und Erläuterungen deutlich herausgestellt werden.

Ein wesentlicher Vorteil verbindlicher Ziele der Raumordnung, der allerdings leider häufig verkannt wird, ist die Verlässlichkeit bzw. Planungssicherheit gegenüber allen Beteiligten. Werden Ziele, z. B. Vorranggebiete, in einem Regionalplan bzw. künftig in einem Regionalen Entwicklungskonzept textlich und kartografisch dargestellt, können alle Interessierten erkennen, in welchen Räumen und auf welchen Flächen bestimmte Entwicklungen möglich bzw. gewünscht sind und wo nicht. Damit wird transparent und deutlich, welche gewünschte Regionalentwicklung und welche Prioritäten angestrebt werden, und es werden Konkurrenzen weitgehend ausgeschlossen.

Zur Aufstellung des Regionalen Entwicklungskonzeptes gehört ein formalisiertes Planungsverfahren mit einer aktiven politischen Diskussion sowie einer Beteiligung von Behörden, anderen Trägern öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit (vgl. Konze, Schmidt 2011). So kann der Sinn der Schutz- und Sicherungsziele verdeutlicht und die Akzeptanz hergestellt werden. Durch die frühzeitige Einbindung weiterer relevanter Akteure, vor allem der potenziellen strategischen Partner für die spätere Umsetzung, wird hier ein planerischer Grundkonsens zwischen möglichst vielen Beteiligten geschaffen, der bei Bedarf (insbesondere im Konfliktfall) juristisch durchgesetzt und vollzogen werden kann. Allerdings können konkrete und tatsächliche Handlungen und Maßnahmen hier nicht geregelt werden, da Fachplanungen, Investitionen der Wirtschaft oder konkrete Projekte und deren Finanzierung sowie zeitliche Realisierung unabhängig von den rahmensetzenden Regelungen der Strategischen Regionalplanung erfolgen. Wie die Umsetzung von Maßnahmen dennoch erfolgen kann, wird weiter unten beschrieben.

An dieser Stelle wird auf die Darstellung von Beispielen verzichtet, da die Regelungsinhalte und -formen von Regionalplänen in Deutschland, wie sie auch in Strategischen Entwicklungskonzepten zur Anwendung kommen, als bekannt vorausgesetzt werden.

2.6 Bildung strategischer Partnerschaften und Einbeziehung von Trägern der Umsetzung

Ein markanter Baustein der Strategischen Regionalplanung ist die Bildung strategischer Partnerschaften und die Einbeziehung von Trägern der Umsetzung. Die Bildung der strategischen Partnerschaften zielt dezidiert auf die anschließende Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen in den identifizierten besonders relevanten Feldern. Dieses können Infrastrukturprojekte oder Entwicklungsvorhaben sein, die konkret angegangen werden sollen. Je nach für die Region bedeutsamen Projekten und Maßnahmen sind die für ihre Umsetzung sowohl bereits zuständigen oder die neu heranzuziehenden Akteure als die strategischen Partner anzusehen. Im Fall breiter operativer Zuständigkeiten kommt auch der Träger der Regionalplanung selbst in anderen Aufgabenbereichen als ein solcher Kooperationspartner infrage. Dieser Schritt ist spätestens beim Übergang von der Formulierung des Entwicklungskonzeptes hin zum Handlungs- und Umsetzungskonzept erforderlich, um eine frühzeitige Einbindung und umfassende Kommunikation bzw. Partizipation zu gewährleisten und damit die Basis für eine Konfliktvermeidung und hohe Akzeptanz zu legen. Auf der Basis der zuvor getätigten Akteursanalysen und mit Blick auf die zuvor formulierten Visionen, Leitbilder und Entwicklungsziele sind unter Berücksichtigung des Entwicklungskonzeptes die für eine erfolgreiche Umsetzung geeigneten Partner auszuwählen. Dabei ist auch zu identifizieren, wer welche Schritte in welcher Zeitabfolge zur Erreichung der gemeinsam festgelegten Ziele tun sollte. Dazu können die Netzwerke zwischen den Beteiligten ausgebaut und „Premiumpartner“ für einzelne Umsetzungsschritte besonders angesprochen werden. Damit kommt der heute oft nicht vorhandene Umsetzungsbezug der Regionalplanung zum Tragen. Die Strategische Regionalplanung bietet damit nicht nur die Formulierung von Plänen und Programmen an, sondern stellt auch einen zielgerichteten Bezug zur späteren Umsetzung her.

Durch eine so gelebte sichtbare Rolle der Strategischen Regionalplanung bei der Umsetzung von Konzepten bzw. Maßnahmen kann diese eine deutliche Stärkung ihrer Position erwarten. Der bisher häufig vorzufindende ausschließliche Vollzug von Plänen reduziert die heutige Regionalplanung meist auf ein Einschreiten bei Übertretungen und lässt den Eindruck einer Verhinderungsinstanz entstehen, was durch die in diesem Schritt der Strategischen Regionalplanung neu entfalteten Aktionen vermieden wird. So kann dokumentiert werden, dass die Pläne und Programme weder abstrakt sind noch lediglich an andere appellieren und auch nicht als ein „zahnloser Tiger" oder „für die Schublade" gemacht werden. Sowohl die aktive Adressierung an Partner und Träger von Umsetzungsaufgaben als auch die selbstständige Umsetzung von Maßnahmen steigern zum einen die Wahrnehmung und machen zum anderen eine aktive und gestaltende Handlungsfähigkeit deutlich.

Das Beispiel der Metropolregion Rotterdam-Den Haag (vgl. Teil II) macht dieses deutlich. Der Neubau der Hochgeschwindigkeitstrasse HSL Zuid zwischen Amsterdam, Rotterdam und Antwerpen sollte nach dem gemeinsamen Willen von Provinz und Kommunen gezielt dazu genutzt werden, die alte Trasse als Rückgrat für den regionalen ÖV zu nutzen und die Siedlungsentwicklung durch die Schaffung von 40.000 Wohneinheiten an 13 Stationen dort zu konzentrieren. Dazu wurden Standorte und Dichtewerte formuliert sowie ein begleitendes Freiraumkonzept mit sechs Landschaftsparks auf der Ebene der Provinz erarbeitet. Dieser Masterplan diente einerseits den Gemeinden und Fachressorts als Leitschnur, wurde aber auch dazu genutzt, die Finanzmittel der Provinz auf die hier identifizierten Freiraumprojekte sowie Maßnahmen zur Bahnhofs(umfeld)-umgestaltung zu konzentrieren. Die Provinz nutzte ihre Initiativ- und Kontrollfunktion, indem sie gezielt Kommunen, Projektentwickler sowie weitere Akteure als strategische Partner identifizierte und ihnen eine Kofinanzierung für die einzelnen Projekte zur Verfügung stellte. Gleichzeitig übte sie eine Art „sozialer Kontrolle" aus, indem sie Berichte darüber veröffentlichte, wie sich die Umsetzungspartner verhielten.

2.7 Handlungs- und Umsetzungskonzept

Sind die strategischen Partnerschaften geschlossen und geeignete Träger von Umsetzungsaufgaben ausgewählt, kann das Handlungs- und Umsetzungskonzept erarbeitet werden. Dazu können Masterpläne für Maßnahmen und deren Finanzierung bzw. Förderung entwickelt bzw. konkrete Verantwortlichkeiten bestimmt werden. Aus dem Handlungskonzept werden die Umsetzungsschritte in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht, z. B. in Form von Leitprojekten oder allgemeinen Arbeitsschritten, entwickelt. Letztere sind selbst oder durch die Partner bzw. jeweiligen Träger zu implementieren.

Solche Umsetzungskonzepte sind nicht mehr zwingend überfachlich und können hinsichtlich ihrer konkreten Maßnahmen an konkret benannte Verantwortliche mit speziellen Aufgaben adressiert werden. Grundsätzlich ist hier denkbar, mehrere teilräumliche oder sektorale Umsetzungskonzepte oder Masterpläne zu entwickeln. Inwieweit die Umsetzungsschritte sinnvoll aufeinander aufbauen und das im Zuge der strategischen Vorgehensweise entwickelte Gesamtkonzept erhalten bleibt, kann durch ein begleitendes Monitoring und Controlling beobachtet und abgesichert werden.

Zudem ist denkbar, die Umsetzungskonzepte und damit die inhaltliche und zeitliche Abfolge der Arbeitsschritte mit den Trägern der Umsetzungsaufgaben durch Raumordnerische Verträge abzusichern.

Durch die Benennung und Abstimmung von zeitlich gestaffelten Arbeitsschritten und die Beschreibung der Abhängigkeiten werden die entscheidenden Zusammenhänge abgebildet. Dabei kommt es darauf an, die sinnvollen bzw. notwendigen Planungsentscheidungen und Umsetzungsschritte im Hinblick auf eine nachhaltige Regionalentwicklung zu verdeutlichen. So ist es z. B. denkbar, die Entwicklung eines regionalen Schwerpunktes für eine gewerbliche Entwicklung an die Realisierung eines leistungsfähigen Verkehrsanschlusses zu koppeln. Derartige Festlegungen können nicht über Ziele und Grundsätze der Raumordnung erfolgen, denn diese können nur den allgemeinen planerischen Rahmen setzen und haben keinen Zeitbezug. Durch zusätzliche, möglichst verbindliche gegenseitige Absprachen, insbesondere in Form von Verträgen, ist das planerische Konzept in ein Umsetzungskonzept zu überführen. Liegen alle oder wesentliche Umsetzungsbefugnisse bzw. Finanzierungsmöglichkeiten in wenigen Händen oder gar ausschließlich in der Hand des Trägers der Strategischen Regionalplanung, entstehen Vereinfachungen, Synergien sowie Zeit- und Kostenersparnisse. Dann müssen keine externen Regelungen getroffen werden, weil nur eine Organisation bzw. ein Kontrollorgan die Umsetzung überwacht.

Das Beispiel der Provinz Südholland zusammen mit der Strategie der Stadt Rotterdam machen dieses exemplarisch deutlich (vgl. Teil II). Ausgehend von der Vision einer Konzentration auf thematische Brennpunkte wurden Ziele und Leitprojekte (VIP – Very Important Projects) und Leitgebiete (VIA – Very Important Areas) entwickelt. Die Strategien bestanden u. a. in der Entwicklung der Waterfront, einem Waterplan zur Anpassung an den Klimawandel, der Radwegeplanung sowie der Vermarktung regionaler Produkte. Zusammen mit wesentlichen Stakeholdern wurde unter Führung der Stadtplanung in Rotterdam u. a. ein Masterplan für die Waterfront entwickelt, dessen Ziel u. a. die Schaffung attraktiver Wohn- und Büroräume an den Wasserwegen in der Stadt ist. Damit sollte zugleich die Innenentwicklung forciert werden. Das Konzept sieht nicht nur bauliche Maßnahmen vor, sondern integriert auch die Natur- und Landschaftsplanung. Die anschließende Umsetzung erfolgt in Kooperation mit Investoren, Entwicklungsgesellschaften und Infrastrukturträgern, die an der Formulierung des Entwicklungskonzeptes beteiligt wurden und anschließend auch an der Erarbeitung der Umsetzungskonzepte beteiligt wurden.

Ein weiteres Beispiel ist das Raumkonzept Gotthard in der Region Graubünden (vgl. Teil II), dessen Bestandteil ein Handlungs- und Umsetzungskonzept in Gestalt eines Masterplans ist. Im Masterplan sind die inhaltlichen Schwerpunkte (Fokussierung auf Schlüsselthemen) bestimmt und vorrangige Aufgaben der Raumentwicklung sowie flankierende Maßnahmen festgelegt worden. Der Masterplan ist ein strategisches Koordinierungs- und Arbeitsinstrument bei der planerischen Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene. Seine Inhalte erlangen durch Aufnahme in die betreffenden Richtpläne Verbindlichkeit. Für die Beobachtung und Absicherung der Umsetzung haben sich in der Schweiz Monitoring- und Kontrollprozesse bewährt.

Weitere Beispiele dazu sind aus den Regionen Stuttgart und Hannover bekannt, die als Träger sowohl der Regionalplanung als auch des ÖPNV und der Wirtschaftsförderung in Erschließungs- und Entwicklungsfragen direkt agieren können und bei denen die direkt gewählte Regional- bzw. Regionsversammlung die Kontrolle über diese Bereiche ausübt.

3 Strategische Regionalplanung als Baukastensystem

Strategische Regionalplanung versteht sich als zielorientierte, überörtliche, überfachliche, entwickelnde, ordnende, ausgleichende Planung mit Umsetzungsbezug und Wirkungskontrolle. Sie ist insofern eine „langfristige, übergeordnete, konzeptionelle Planung durch Rahmenpläne, Entwicklungspläne, Leitpläne, Richtpläne und Masterpläne" (Scholl 2005 – ARL Handwörterbuch der Raumordnung) auf der regionalen Ebene. Wie im vorangehenden Kapitel dargestellt, ist die Funktionsweise der Strategischen Regionalplanung in erster Linie auf die Entwicklungsaufgabe ausgerichtet. Für einen erfolgreichen Ablauf sowie um die geforderten Nachhaltigkeitsziele (vgl. u. a. §1 ROG) erfüllen zu können, ist an verschiedenen Stellen ein an gemeinsam formulierten Leitplanken und Grenzen orientiertes Konfliktmanagement erforderlich und über die Ordnungsaufgabe der klassischen Regionalplanung auch integriert.

Auf der Basis der zuvor beschriebenen Produkte und Prozesse der Strategischen Regionalplanung soll nun ein Baukasten mit verschiedenen Elementen beschrieben werden, der die Strategische Regionalplanung in idealtypischer Form beschreibt und es den einzelnen Regionen erlaubt, sich nach eigenen Kriterien einzuordnen bzw. nach sinnvollen Schritten auf dem Weg dorthin zu suchen. Dazu werden die Kernelemente der Strategischen Regionalplanung, die Ordnungs- und Entwicklungsaufgabe, also ihre Funktionen, in Ebenen dargestellt und die wesentlichen Inhalte, (Governance-) Strukturen und Umsetzungselemente als Säulen betrachtet.

Angesichts unterschiedlicher Handlungs- und Planungserfordernisse, raumstruktureller und organisatorischer Gegebenheiten ist kein Modell beschreibbar, das in allen Planungsregionen Deutschlands umgesetzt werden kann. Der Arbeitskreis ist sich der organisatorischen Vielfalt und der speziellen Herausforderungen in den Regionen bewusst. Daher wird weder ein Organisationsmodell vorgeschlagen oder gar empfohlen noch anhand von guten oder schlechten Beispielen eine Einordnung vorgenommen.

3.1 Bausteine der Strategischen Regionalplanung

Abbildung 2 verdeutlicht die Integration aus den bisher üblichen Funktionen der Entwicklungs- und der Ordnungsaufgabe und zeigt die Defizite der bisher bekannten Regionalplanung auf.

Die wesentlichen Elemente der traditionellen Regionalplanung sind exemplarisch als Bausteine (blau umrahmte Kästen) dargestellt. Zudem sind die drei Säulen eines modernen Planungsverständnisses bestehend aus Inhalten, Strukturen und Umsetzung dargestellt. Es wird erkennbar, dass bei der traditionellen Regionalplanung alle drei Säulen markante Defizite für eine erfolgreiche und zukunftsfähige Regionalentwicklung aufweisen. Die zusätzlichen Elemente der Strategischen Regionalplanung, wie sie in

Abbildung 3 mit dem Mehrwert und der Zukunftsperspektive dargestellt sind, gleichen diese Defizite aus.

Die in Teil II dieser Abhandlung dargestellten Fallbeispiele sowie die in Teil III, Kapitel 2 beschriebene Funktionsweise zeigen, dass allein aus der Summierung der bisher bekannten und geübten Bausteine weder eine neue Planungskultur noch ein neuer Planungsprozess, ein neues Planungsverständnis oder gar eine neue Begründung für die Notwendigkeit einer regionalen Planung entstehen. Vielmehr bedarf es weiterer Elemente und Schritte, insbesondere zur Verzahnung und Ergänzung der bekannten und geübten Bausteine, um zu einem umfassenden neuen Planungsverständnis mit einer zielbezogenen Steuerung und zu deren Umsetzung zu gelangen. Insofern ist Strategische Regionalplanung mehr als die Addition gängiger Bausteine.

Abb. 2: Exemplarische Bausteine bisheriger Planungsebenen

Traditionelle Regionalplanung	INHALTE	STRUKTUREN	UMSETZUNG
Entwicklungsaufgabe	Raumanalysen Identifikation von Entwicklungspotentialen	Partizipation + Kooperation Leitbilddiskussion Regionalkonferenzen	Sektorale Konzepte (z.B. reg. Einzelhandelskonzept) Anhörung/Beteiligung bei Förderprogrammen Teilraumgutachten Cluster-Initiierung
Ordnungsaufgabe	Regionalplanerische Ziele und Grundsätze Regionalplan	Formale, legitimierte Entscheidungsstrukturen z.B. Planungsverband Öffentliche Sitzungen Gegenstromprinzip	Raumbeobachtung Monitoring Durchsetzung der Ziele
Defizite	Vision Leitbilder Handlungskonzept	Strategische Partnerschaften, Governance	Umsetzungskonzept

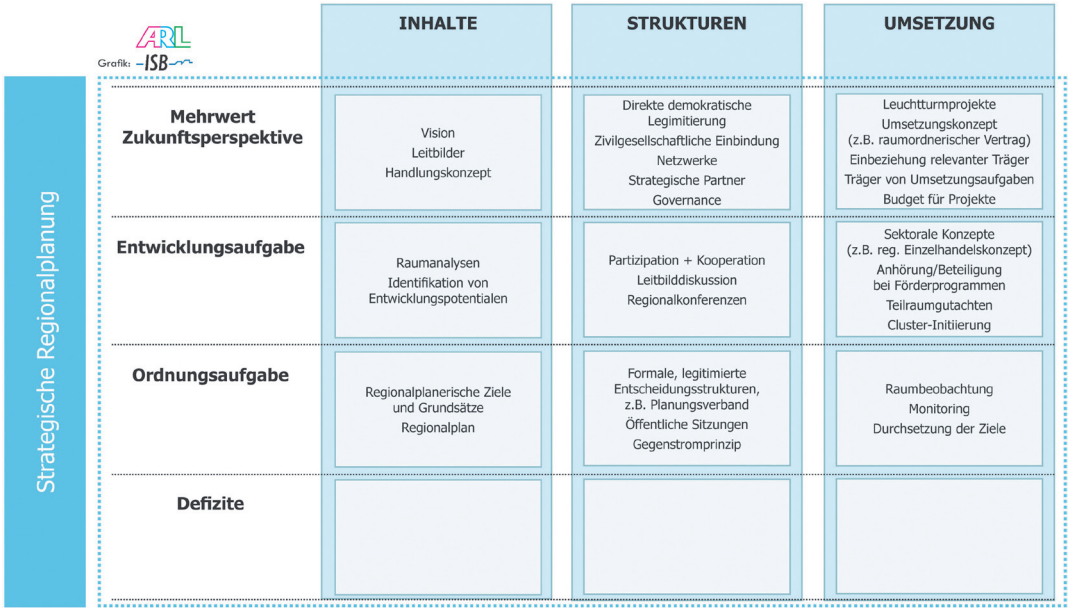
Grafik: ISB

Quelle: eigene Darstellung, Grafik ISB

Inhaltlich ergänzt die Strategische Regionalplanung die bisherigen Funktionen der Regionalplanung insbesondere um die Vision, die Leitbilder und Handlungskonzepte sowie um ein Umsetzungskonzept. Dazu werden die Bildung von Netzwerken, die frühzeitige Schaffung strategischer Partnerschaften sowie die Unterstützung der zuständigen Akteure bei der Umsetzung der bereits entwickelten Konzepte, Pläne und Programme genutzt. Ferner nutzt sie aktiv frühzeitige und umfassende Partizipations- und Kooperationsprozesse und bildet strategische Partnerschaften sowie Kooperationen mit den Trägern von Umsetzungsaufgaben. Zudem wirkt sie an Finanzierungs- und Förderentscheidungen mit. Für spezifische regionsbezogene Zielsetzungen verfügt

sie idealerweise über eigene Budgets bzw. eine eigene Umsetzungszuständigkeit. Die genannten Punkte stellen additive Komponenten über die bisher praktizierten Elemente und Schritte einer aktiven Regionalentwicklung oder eines Regionalmanagements hinaus dar.

Abb. 3: Bausteine der Strategischen Regionalplanung



Quelle: eigene Darstellung, Grafik ISB

3.2 Mehrwert der Strategischen Regionalplanung durch eine enge Verzahnung der Bausteine

Die Strategische Regionalplanung stellt eine Erweiterung der klassischen Regionalplanung um eine stärkere Betonung der prozessualen Elemente sowie den Umsetzungsbezug dar. Damit wird das Ziel einer aktiveren Rolle, einer größeren Effizienz und Effektivität sowie einer verbesserten Wahrnehmung und Akzeptanz verfolgt. Darüber hinausgehend stützt sie sich auf ein Monitoring und Controlling, eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung und Kommunikation, auf strukturierte SWOT- sowie Akteursanalysen und stellt den Umsetzungsbezug her. Sofern kein für die Umsetzung geeigneter Akteur zur Verfügung steht, sollte sie im Interesse der regionalen Entwicklung selber aktiv werden (können). Damit kann glaubhaft gemacht werden, dass eine übertragene Verantwortung auch wahrgenommen wird und die Konzepte nicht statisch sind, sondern auf die Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichtet sind bzw. an diese angepasst werden können, wenn die Entwicklungsaufgabe dies erfordert und der Ordnungsrahmen es erlaubt. So wird die für eine strategische Planung geforderte Betrachtung von Aufgaben, Trägern,

Prozessen und inhaltlichen Elementen in einer Hand (Kühn, Fischer 2009) mit der Ebene der Region in einer für die Problembewältigung sinnvollen Raumeinheit geleistet. Die einzelnen Aufgaben und Ergebnisse sowie die Prozesse zur Entscheidungsfindung und Maßnahmenumsetzung sollten sich auf funktionale Räume beziehen, die sich nicht in erster Linie an administrativen Grenzen orientieren (Vallée 2010).

Eine Besonderheit der Strategischen Regionalplanung besteht in der Verzahnung von Umsetzung, Management und Regulierung in einer Organisation, wodurch deren Wahrnehmung und Bedeutung gestärkt werden soll. Durch die Bündelung dieser vielfältigen Funktionen kann bei unmittelbarer demokratischer Legitimation zugleich eine straffe Organisation mit hoher Transparenz und Durchschlagskraft entstehen, die zu einer Verschlankung des staatlichen Planungs- und Umsetzungssystems beitragen und genutzt werden kann.

Neben den Inhalten sind für die Strategische Regionalplanung die Governance-Strukturen von besonderer Bedeutung. Die 2010/2011 eskalierten Diskussionen in Baden-Württemberg zum Projekt Stuttgart 21 zeigen, dass es heute nicht mehr ausreicht, einen mehrstufigen Planungsprozess aus Raumordnungsverfahren, städtebaulicher Rahmenplanung und Bebauungsplanung sowie Planfeststellungsverfahren jeweils mit umfassender Bürgerinformation und -beteiligung durchzuführen. Vielmehr bedarf es einer umfassenden und aktiven Einbindung der Bürgerinnen und Bürger bereits in der Frühphase der Definition einer Vision und in der Frühphase von Leitbildern. Erst wenn diese Schritte mit einer positiven Einschätzung und Entscheidung abgeschlossen sind, sollten verbindliche planerische Handlungskonzepte entwickelt werden. Nicht nur während der Planungsphase, sondern vor allem zwischen den einzelnen Planungs- und Umsetzungsschritten bedarf es eines kontinuierlichen Beteiligungs- und Kommunikationsprozesses, der auch über die derzeit gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte hinausgehen sollte. Die betroffenen und interessierten Bürger sowie andere Beteiligte sind umfassend zu informieren und aufzuklären, bevor für Konzepte und Maßnahmen geworben werden kann. Erst durch eine so gestärkte Partizipation und Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung besteht die Chance auf eine stärkere Identifikation mit den regionalplanerischen Zielen, ein besseres Verständnis der Regulierungs- und Handlungserfordernisse und daraus folgend auf eine breitere Akzeptanz der zur Umsetzung notwendigen Schritte.

Bisher wird in der regionalplanerischen Praxis in Deutschland der Umsetzungsbezug häufig nur durch ein Monitoring und ein in Ansätzen vorhandenes Controlling wahrgenommen. Unter anderem das Beispiel Stockholm zeigt (vgl. Teil II), dass durch mehr Umsetzungsbezug der Regionalplanung die Bedeutung und Wahrnehmung sowohl der regionalen Organisation verbessert wird als auch die Akzeptanz regionalplanerischer Ziele und Grundsätze gestärkt werden. Dieses gilt – wie erwähnt – z. B. in der Region Stuttgart oder der Region Hannover mit der Zuständigkeit für den regionalen ÖPNV und die regionale Wirtschaftsförderung. Ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen, über das z. B. die Regionalräte in Nordrhein-Westfalen verfügen, ist allerdings erst dann zielführend, wenn es nicht nur bei dem Recht zur Anhörung bleibt, sondern auch die konkrete Ausschüttung von Fördermitteln in Verbindung mit

Zielen und Grundsätzen der Raumordnung gebracht wird. Die Regionalplanung wird dann nicht mehr nur als Reparateur von Fehlentwicklungen oder als ablehnende Instanz wahrgenommen, sondern bringt sich selber aktiv in Entwicklungen unter Berücksichtigung der von ihr selbst gesetzten Handlungsspielräume ein.

Hinsichtlich des Umsetzungsbezuges betritt die Strategische Regionalplanung in weiten Teilen Neuland. Bisher erfolgte in Deutschland eher eine indirekte Umsetzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung über das Anpassungsgebot gemäß §1 Abs. 4 BauGB oder § 4 ROG. In einzelnen Streitfällen geschah dies auch über die Kommunalaufsicht oder per Gerichtsbeschluss. Zwar gibt es Beispiele, in denen die Träger der Regionalplanung durch raumordnerische Verträge spezielle Maßnahmen initiiert (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2005) oder selber Förderprogramme für bestimmte Maßnahmen aufgelegt haben, aber eine umfassende und direkte Beteiligung oder gar Entscheidungskompetenz der Regionalplanung bei der aktiven Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen ist in Deutschland bisher eher die Ausnahme.

Allerdings liegt hier eine große Chance für die positive Wahrnehmung einer aktiven und gestaltenden Regionalplanung. Insofern sind die bisher bekannten Elemente im Zusammenhang mit einem Umsetzungskonzept sowohl im Hinblick auf eine Kooperation mit strategischen Verbündeten und Trägern von Umsetzungsaufgaben, aber auch im Hinblick auf eigene Umsetzungszuständigkeiten zu erweitern. Für eine effektive und effiziente Regionalplanung in Deutschland mit mehr Umsetzungsbezug bedarf es daher neuer strategisch ausgerichteter Zuständigkeiten durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Ob dies durch neue Planungsinstrumente, eine Neuordnung der Kompetenzen, durch verbesserte Kommunikation zwischen den Akteuren, eine adäquate Finanzausstattung durch zweckgebundene Mittelzuweisungen oder durch das Recht auf eigene Einnahmen geschehen kann, ist vertieft zu prüfen und politisch zu entscheiden. Allerdings zeigen die nationalen und europäischen Beispiele, dass hier ein großes Potenzial auch zur Verschlankung der öffentlichen Verwaltung liegt.

4 Fazit

Strategische Regionalplanung baut auf den Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben der klassischen Regionalplanung auf. Sie bietet die Voraussetzung, eine tragende Rolle für eine aktive Regionalentwicklung zu übernehmen. Dazu tragen die Formulierung von Leitbildern und Entwicklungszielen, eines Regionalen Entwicklungskonzeptes mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung sowie eines daraus abgeleiteten Umsetzungskonzeptes maßgeblich bei. Die Strategische Regionalplanung stützt sich dabei auf eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung und Kommunikation, ein Monitoring und Controlling sowie auf systematische SWOT-Analysen und Akteursanalysen. Sie bildet für den gesamten Planungs- und Entwicklungsprozess oder für einzelne Abschnitte bzw. Produkte strategische Partnerschaften.

Nach einer Diskussion und der Verständigung auf Leitbilder und Entwicklungsziele werden Ziele und Grundsätze der Raumordnung aus den Leitbildern abgeleitet. Die Ziele und Grundsätze wiederum sind Grundlage und Begründung für konkrete Rege-

lungsinhalte und Regelungstiefen in der anschließenden Umsetzung. Im Interesse von Vermittelbarkeit, Transparenz und Akzeptanz empfiehlt sich eine Konzentration auf wesentliche, also strategische Aussagen, um die Komplexität im Kommunikationsprozess zu reduzieren. Als wichtiges Element der Strategischen Regionalplanung kommt im Interesse einer effektiven und effizienten Regionalentwicklung der möglichst deutliche, am besten unmittelbare Umsetzungsbezug hinzu.

Die Umsetzung muss auf ein dauerhaftes regionalspezifisches Monitoring und Controlling gestützt sein, um Erfolgskontrollen zu ermöglichen und gegebenenfalls über Nachsteuerungen zielorientiert handeln zu können. Der größere Umsetzungsbezug der Strategischen Regionalplanung spricht auch für eine intensivere Mitwirkung bei der jeweiligen Budgetsteuerung. Es bleibt zu prüfen, ob eine erfolgreiche Regionalentwicklung nicht wirkungsvoller durch eine Verfügungs- und Entscheidungshoheit über ein eigenes Budget erreicht werden kann, z. B. im Rahmen von Projekten und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Auch ist zu prüfen, ob der Träger der Strategischen Regionalplanung auch die Trägerschaft für bestimmte Infrastrukturaufgaben in den Bereichen Verkehr, Soziales oder Freiraumgestaltung übernehmen kann, wie es in einzelnen Fällen bereits praktiziert wird.

Das Grundprinzip der Strategischen Regionalplanung ist die prinzipielle Verzahnung der Ordnungs- mit der Entwicklungsaufgabe. Durch die zusätzliche Verzahnung der prozessualen Komponenten Inhalt, Governance und Umsetzungsbezug entsteht eine zielorientierte Steuerung der Regionalentwicklung, die transparente und unmittelbar legitimierte Entscheidungsstrukturen schafft, einen direkten Umsetzungsbezug herstellt, Entscheidungswege abkürzt, die Wirksamkeit planerischer Konzepte sowie die Effizienz von Verwaltungshandeln steigert und dadurch den Erfolg und die Zukunftsorientierung der Regionalplanung verbessern kann.

Literatur

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR). Bonn.

Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (2005): Öffentlich-rechtlicher landesplanerischer Vertrag zur Entwicklung des Lippemündungsraumes und Koordinierung der erforderlichen Planfeststellungsverfahren und deren Umsetzung. Im Rahmen einer Pressekonferenz der Bezirksregierung Düsseldorf vom 15. April 2005 veröffentlichtes Dokument. Düsseldorf .

Heiland, S.; Vallée, D. (2006): Umweltprüfung von Regionalplänen – Neue Chancen für die Regionalplanung aus der Perspektive der Region Stuttgart. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (4), 322-328.

Konze, H.; Schmidt, P. I. (2011): Planaufstellungs- und Änderungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumplanung. Hannover, 451-469.

Kühn, M.; Fischer, S. (2010): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Dortmund.

Regener, M.; Heiland, S.; Moorfeld, M.; Weidenbacher, S.; Vallée, D. (2006): Umweltprüfung von Regionalplänen – Ein Prüfkonzept am Beispiel der Region Stuttgart. In: Naturschutz und Landschaftsplanung – Zeitschrift für angewandte Ökologie 38 (6), 192-199.

Scholl, B. (2004): Strategische Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1122-1129.

Vallée, D. (2009): Zusammenwirken von Verkehrs- und Regionalentwicklung am Beispiel der Region Stuttgart. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 55. Ergänzungslieferung 11/09.

Vallée, D. (2010): Die Region ist die Stadt von heute. In: Danielzyk, R.; Pesch, F.; Sahnen, H.; Trommer, S. (Hrsg.): Perspektive Stadt. Essen, 281-298.

Vallée, D. (2011): Zusammenwirken von Raumplanung und raumbedeutsamen Fachplanungen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumplanung. Hannover, 567-604.

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regionalmonitor Region Stuttgart – Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart. Stuttgart.